

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

MAXIMIANO ANGELOTTI SILVA

VINHO ANTIGO EM GARRAFA NOVA?  
CELSO FURTADO E ACEMOGLU SOBRE AS INSTITUIÇÕES NO  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

CURITIBA

2019

MAXIMIANO ANGELOTTI SILVA

VINHO ANTIGO EM GARRAFA NOVA?  
CELSO FURTADO E ACEMOGLU SOBRE AS INSTITUIÇÕES NO  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

Monografia apresentada como requisito parcial  
à conclusão do Curso de Ciências Econômicas,  
Setor de Sociais aplicadas, da Universidade Fe-  
deral do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Huascar Fialho Pessali

CURITIBA

2019

## **AGRADECIMENTOS**

Dedico meus agradecimentos a todos os professores do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná que foram essenciais em minha jornada de aprendizado e formação, não só como economista, mas também como pessoa. Gostaria também de estender esse agradecimento a todos colegas do curso e familiares que estiveram ao meu lado nos momentos difíceis e de alegria. A todos vocês um grande obrigado.

*“Não há escapatória - pagamos pela violência de nossos ancestrais.”*

*Frank Herbert*

## RESUMO

Graças aos trabalhos de Acemoglu e outros autores a visão institucional da economia, com base na teoria de Douglass North, ganhou força e sustentação empírica. Essa visão destaca a importância do processo histórico e das instituições na determinação do desempenho econômico, argumentando que esses fatores superam a influência da geografia e possuem um papel mais fundamental do que fatores tradicionais, como a taxa de investimento ou a produtividade. Essa linha de argumentação possui diversos paralelos com a obra de Celso Furtado, em especial seu livro de 1959, *Formação Econômica do Brasil*. Esse trabalho busca essas similaridades entre a obra de Furtado e os estudos empíricos sobre o papel instituições no desenvolvimento, bem como a relação desses com o caso brasileiro.

**Palavras-chaves:** Instituições, Desenvolvimento, Acemoglu, Celso Furtado

## **ABSTRACT**

Thanks to the work of Acemoglu and other authors, the institutional view of economics, based on Douglass North's theory, gained strength and empirical support. This view highlights the importance of the historical process and institutions in determining economic performance, arguing that these factors outweigh the influence of geography and play a more fundamental role than traditional factors such as investment rate or productivity. This line of argument has several parallels with Celso Furtado's work, especially his 1959 book, *Economic Formation of Brazil*. This paper seeks to demonstrate these similarities between Furtado's work and empirical studies on the role of institutions in development, as well as their relationship with the Brazilian case.

**Key-words:** Institutions, Development, Acemoglu, Celso Furtado

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – OS DETERMINANTES “PROFUNDOS” DO NÍVEL DE RENDA NACIONAL . . . . .	16
FIGURA 2 – MECANISMO DE INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES E SEUS DETERMINANTES SEGUNDO AJR(2001) . . . . .	17
FIGURA 3 – INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES SOBRE A ECONOMIA, SEGUNDO HALL E JONES (1998) . . . . .	18
FIGURA 4 – SÍNTESE DOS MECANISMOS DE INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES SOBRE O DESEMPENHO ECONÔMICO . . . . .	20
FIGURA 5 – TAXAS DE MORTALIDADE ESTIMADAS PARA OS COLONOS .	26

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Quadro Comparativo de Indicadores Institucionais . . . . .	22
TABELA 2 – Índice de Gini da Terra - Brasil e Regiões . . . . .	30



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>TEORIA INSTITUCIONAL DE DOUGLASS NORTH</b>	<b>10</b>
2.1	CONTEXTO HISTÓRICO	10
2.2	INSTITUIÇÕES SEGUNDO NORTH	11
2.2.1	Teoria e Definições	11
2.2.2	Boas Instituições: Chave para o Crescimento	12
<b>3</b>	<b>ESTUDOS EMPÍRICOS</b>	<b>15</b>
3.1	IDENTIFICAÇÃO	15
3.2	INSTITUIÇÕES COLONIAIS E SEUS IMPACTOS	17
3.3	VISÃO INSTITUCIONAL NORTHISTA	20
<b>4</b>	<b>O CASO BRASILEIRO</b>	<b>22</b>
4.1	CONTEXTO: OCUPAÇÃO DAS AMÉRICAS	23
4.2	FORMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES EXTRATIVISTAS NO BRASIL	24
4.2.1	Impactos do Ciclo do Ouro	27
4.3	INDEPENDÊNCIA E PERMANÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES	28
4.3.1	A Questão da Terra	29
4.3.2	Socialização das Perdas	31
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>33</b>
5.1	RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	34
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>35</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O PIB do Brasil para 2018 foi calculado pelo IBGE como 6,8 trilhões de reais. Mas o que vemos nesse número? Apenas o resultado acumulado da atividade econômica num período de 365 dias? Ou algo muito mais profundo?

Para Celso Furtado um indicador como o PIB representa muito mais do que a soma de todas as atividades da economia num dado ano. Furtado enxerga o estado atual da economia como o resultado de um processo histórico que remonta ao período colonial. E ele não está sozinho nessa interpretação. Douglass North possui uma visão similar: para ele o desempenho econômico de um país é o resultado de um processo histórico e o determinante principal do sucesso, ou fracasso, é o arranjo institucional.

Fora do Brasil essa visão institucional cresceu e ganhou sustentação empírica. Trabalhos como Hall e Jones(1998), Acemoglu, Johnson e Robinson<sup>1</sup>(2001, 2002), Easterly e Levine (2003), entre outros, constroem uma forte sustentação da tese de Douglass North e, inadvertidamente, reforçam teses já defendidas por Furtado em sua obra seminal de 1959, *Formação Econômica do Brasil*.

Esse trabalho possui dois objetivos principais: demonstrar a influência das instituições coloniais na trajetória econômica do Brasil e, através disso, expor as relações entre a obra de Furtado e a literatura empírica previamente citada. Com isso esperamos criar uma base que fundamente eventuais estudos empíricos sobre as relações entre as instituições e o desempenho econômico do Brasil. Além de desenvolver uma análise crítica das visões a respeito do papel das instituições sobre o desenvolvimento econômico.

Diante disso, esse trabalho será dividido da seguinte forma: a primeira seção apresenta a teoria institucional de Douglass North, definindo suas visões e conceitos. A segunda seção apresenta os trabalhos empíricos relacionando instituições e crescimento que foram construídos a partir dessa visão “northista”. Por fim a terceira parte relaciona o caso brasileiro com a literatura empírica e demonstra a relação dessa com o trabalho de Celso Furtado, em especial com sua obra de 1959, *Formação Econômica do Brasil*.

---

<sup>1</sup> Abreviado para AJR daqui em diante

## 2 TEORIA INSTITUCIONAL DE DOUGLASS NORTH

### 2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

Explicar as origens do desempenho econômico das nações é uma das preocupações da economia desde seus primórdios, afinal de contas não é por acaso que o principal trabalho de um dos fundadores da disciplina seja intitulado “Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações”. No entanto, a preocupação com os fatores determinantes do sucesso ou fracasso econômico das nações já existia entre os filósofos e pensadores mesmo antes de Adam Smith. Logo, entender o processo pelo qual uma nação e um povo se tornam prósperos é uma questão intrínseca não só da economia, mas das ciências sociais como um todo.

Entre os autores clássicos que tentaram decifrar o “mistério do desenvolvimento econômico” AJR(2001) destacam Montesquieu, Maquiavel, Locke e o próprio Smith. Segundo os autores eles podem ser divididos em dois grupos distintos. Montesquieu e Maquiavel defendiam a geografia como fator principal por trás do sucesso econômico. Enquanto Locke e Smith viam as “instituições” como o principal determinante da prosperidade. AJR (2001) enfatizam que a visão de instituições desses dois autores girava em torno da “necessidade de direitos de propriedade para atividades produtivas” e da “paz, impostos simples e uma administração tolerável da justiça na geração de prosperidade”, ou, como colocado pelo próprio Smith: “ O comércio e as manufaturas, em suma, raramente podem florescer em qualquer estado, no qual não há certo grau de confiança na justiça do governo”(2012, 332, tradução nossa).

Embora fosse comum na academia norte-americana no início do século XX essa visão histórico-institucional da economia perderia fôlego diante dos rigores que se seguiram à crise de 1929. Uma ciência econômica capaz de explicar as complexas raízes históricas da crise, mas incapaz de propor soluções ou explicar os mecanismos imediatos do processo não era bem vista. Nesse contexto uma abordagem matemática rígida mas simples, capaz de demonstrar a ação da crise e propor soluções a partir de modelos abstratos ganhou força e se tornou o padrão nos anos seguintes (KRUGMAN, 2010).

Assim, após a Segunda Guerra Mundial, a economia baseada nos modelos matemáticos abstratos ganhou força também no estudo do crescimento econômico. Nesse contexto surgiram os primeiros modelos de crescimento (Harrod-Domar, Solow, Lewis, etc), que deixavam de lado os processos históricos para focar em variáveis, estatísticas e seus efeitos mensuráveis sobre a economia (TODARO; SMITH, 2000).

No entanto a visão histórico-institucional estava destinada a passar por uma

renascença a partir da metade da década de 1970, quando “os estudos de Douglass North, somados aos de Williamson, Coase, Demsetz, Alchian, entre outros, deram origem ao programa de pesquisa da Nova Economia Institucional” (RUTHERFORD apud GALA, 2003, p. 90). O trabalho de North seria especialmente importante, devido a sua influência nos trabalhos empíricos desenvolvidos posteriormente por autores como Daron Acemoglu, Robert E. Hall, e Dani Rodrik, entre outros. A relação entre esses autores e a visão de North sobre as instituições será discutida em detalhes mais adiante mas, por enquanto, é importante ressaltar que as definições de “boas instituições” usadas na literatura empírica têm forte raiz “northista”.

Antes mesmo de se enveredar pelo caminho da economia institucional North já estava envolvido com a análise histórica. Foram esses trabalhos iniciais de história econômica (cliometria) que lhe garantiram os insights que o levaram a desenvolver uma visão institucional do processo de desenvolvimento econômico (GALA, 2003).

## 2.2 INSTITUIÇÕES SEGUNDO NORTH

Uma vez definida a importância de Douglass North para economia institucional e os trabalhos empíricos desenvolvidos a partir dela, podemos responder à pergunta: o que são instituições para North? Como ele as define? E, mais importante, como ele define o impacto das instituições sobre o desempenho econômico?

### 2.2.1 Teoria e Definições

Segundo Gala (2003) a teoria institucional de North surge a partir da percepção de que o ambiente econômico e social é permeado por incertezas, as quais surgem da dificuldade dos agentes de interpretarem a realidade de maneira acurada. O conceito mais importante que North extrai dessas incertezas são os custos de transação.

Custos de transação podem ser divididos em dois: Custos de *measurement* e de *enforcement*. “O primeiro relaciona-se à dificuldade dos agentes em conhecer de fato o objeto da transação em curso” (NORTH, 1990 apud GALA, 2003), esse conceito está diretamente ligado às questões de assimetria de informação, sendo que “o ponto crucial aqui está na impossibilidade do conhecimento da qualidade do produto de forma *ex ante* pelo agente comprador em uma transação; fato que, no limite, pode abortar a troca, anulando possíveis ganhos de comércio” (Gala, 2003, p. 100). Já os custos de *enforcement* “referem-se à incerteza que os agentes têm sobre a propriedade do bem a ser trocado” (NORTH, 1990 apud GALA, 2003), estando relacionado a problemas de legitimidade da transação a ser efetuada.

Para corrigir esses custos de transação surgem as instituições (GALA, 2003), que se manifestam na forma de “restrições humanamente concebidas que estruturam

a interação política econômica e social” (NORTH, 1991, p.97, tradução nossa) com o objetivo de, através de normas e regras formais ou informais, reduzir a imprevisibilidade das interações sociais. No campo da economia essas restrições se somariam a outras, como custos de produção e a escassez de recursos, para determinar os custos de transação e produção, bem como os lucros e a viabilidade das interações de troca (NORTH, 1991).

Essas instituições, quando tomadas em conjunto na escala de uma sociedade, formam um *framework* institucional, também chamado de matriz institucional, ou como definido por Hall e Jones (1998), “infraestrutura social”.

A partir dessa estrutura institucional surgem as Organizações, que são, na definição de North, “os principais agentes de uma sociedade” (GALA, 2003, p. 101). Em suma, “se as instituições são as regras do jogo, as organizações representam os diversos times que disputam o campeonato da sociedade” (GALA, 2003, p. 101). É importante destacar que embora as Organizações atuem como *players* no campo institucional, elas são, ao mesmo tempo, instituições em si, pois impõe regras e normas aos seus membros (HODGSON, 2006).

Podemos resumir o conceito instituições segundo North como um conjunto complexo de normas e restrições sociais, tanto formais quanto informais, que definem os comportamentos aceitáveis dentro de uma sociedade e os custos associados aos desvios de comportamento. Esse conjunto de normas e custos, a “matriz institucional”, atua em conjunto com as restrições econômicas tradicionais (escassez, custos de oportunidade, entre outros) para influenciar e direcionar o processo de tomada de decisão dos agentes (NORTH, 1991, GALA, 2003, HODGSON, 2006).

### 2.2.2 Boas Instituições: Chave para o Crescimento

De acordo com Gala (2003) North vê a evolução institucional como “mais importante do que avanços tecnológicos para o desenvolvimento econômico”. Parte da fundamentação dessa proposta pode ser “encontrada na leitura que faz do caso de sucesso das economias do Ocidente, notadamente da Europa Ocidental e Estados Unidos”, as quais, segundo North, teriam conseguido “desenvolver instituições capazes de atingir o crescimento de longo prazo” (GALA, 2003, p.91). Fica claro que North enxerga o desempenho econômico atual de um país como o resultado de um processo histórico de evolução institucional.

A análise histórica é o ponto de partida de North na sua definição de boas instituições. Ele observa os casos de sucesso da Inglaterra e Holanda e chega à conclusão de que o período do surgimento dos Estados modernos foi a incubadora institucional que deu origem não só esses sucessos, mas também aos fracassos. “O ponto relevante está na relação entre os estados que nasciam e a classe produtiva em

geral. Mais especificamente, nas leis e regras que iam sendo geradas pelo sistema político para ordenar a atividade econômica” (GALA, 2003, p.92).

Instituições capazes de incentivar a produção, a concorrência e a acumulação de capital, seriam a chave para a prosperidade, enquanto arranjos institucionais com ênfase na proteção dos privilégios das antigas elites levariam a um caminho de estagnação e pobreza. A acumulação de capital e conhecimento, vistos pela literatura econômica tradicional como as causas do crescimento, são, no final das contas, apenas consequências de uma dada matriz institucional (GALA, 2003).

“O conceito-chave para o entendimento da prosperidade proposta por North é o de instituições eficientes”. Essas devem “definir e garantir direitos de propriedade” de modo a incentivar as “organizações e indivíduos a investir em atividades economicamente produtivas, notadamente na acumulação de capital e conhecimentos”. Outro aspecto importante de uma matriz institucional eficiente é sua capacidade de garantir que os retornos sociais da atividade econômica se mantenham superiores aos custos sociais (GALA, 2003, p.97).

O surgimento de instituições eficientes está diretamente ligado ao processo de interação entre governantes e governados. O Estado, na visão de North, “busca maximizar suas receitas a partir de regras que define sobre a propriedade e a produção”. Já os cidadãos “cedem parte de seus direitos ao Estado em troca de serviços como proteção e justiça”. Quando existe uma alternativa capaz de fornecer os mesmos serviços por um custo tributário menor o arranjo atual do Estado se vê ameaçado. (GALA, 2003, p.96).

É dessa dinâmica, entre governo e governados que surge a estrutura de propriedade da economia. Esse arranjo será mais eficiente se os governados possuírem o poder de “restringir as atividades de taxaço” do Estado, e menos eficiente quando os governos conseguem “impor regras de apropriação dos excedentes que resultem em desestímulo à produção de riqueza” (GALA, 2003, p.96).

No final das contas o Estado é essencial para o desenvolvimento da atividade capitalista. Ele permite a resolução dos conflitos e custos de transação, ao impor padrões e normas comuns, e protege os indivíduos de apropriações indevidas por outros indivíduos. No entanto, paradoxalmente, o Estado também pode ser uma fonte de apropriações indevidas, através da corrupção, taxaço confiscatória e expropriação. “Regulamentos e leis podem proteger contra desvios, mas elas muitas vezes constituem o principal veículo de desvio em uma economia” (HALL; JONES, 1998, p.2, tradução nossa).

O “medo” da ação do Estado vem dessa possibilidade real, e observada na história, dos governantes usarem seu poder para privilegiar uma elite pequena em

detrimento do desenvolvimento da nação como um todo. A solução para esse problema é garantir que o governante esteja “restrito”, ou seja, confinado a agir dentro de uma série de restrições impostas pela sociedade através da ação de organizações como o legislativo e o judiciário (OLSON, 1993, NORTH, 1981, *apud* GALA, 2003).

No outro lado da moeda, em oposição às instituições eficientes de North, temos o que AJR (2001, 2002) definem como “instituições extrativas”. Nesse tipo de arranjo institucional a proteção da propriedade privada é restrita a uma pequena elite e, para a maior parte da população, não existe proteção contra expropriação por parte do governo. Aliás, nesses casos, a expropriação e redistribuição não equitativa são os objetivos finais do governo.

### 3 ESTUDOS EMPÍRICOS

A teoria institucional de Douglass North inspirou uma série de estudos empíricos dedicados a demonstrar o impacto das instituições sobre o crescimento econômico. Alguns desses estudos, AJR (2001, 2002), Hall e Jones (1998) e Easterly e Levine (2003), focam especificamente na questão da colonização e seus impactos no desempenho econômica atual. Decidimos prestar atenção especial a esse grupo de artigos devido às similaridades entre seus resultados empíricos e o estudo da economia brasileira presente em Furtado (2012).

Nessa seção vamos apresentar os métodos e resultados desses estudos, bem como uma breve explanação da evolução empírica da relação entre instituições e crescimento econômico.

#### 3.1 IDENTIFICAÇÃO

A vasta literatura de regressões *cross-country* analisando os efeitos das instituições e da democracia sobre o crescimento do PIB e o PIB em si teve início quando os primeiros conjuntos de dados *cross-country* de qualidade se tornaram amplamente disponíveis. (GREEN, 2016).

No entanto as instituições não foram o foco do estudo desde o início. Num primeiro momento a preocupação dentro dessa literatura era definir quais variáveis eram relevantes em uma regressão de crescimento dentro de um contexto onde as bases de dados disponíveis eram de tamanho amostral limitado (GREEN, 2016).

Um autor de destaque dessa literatura empírica inicial é Robert Barro. Ele desenvolveu diversos estudos quantitativos (BARRO, 1991, 1996, entre outros) sobre crescimento econômico durante os anos 1980 e 1990. Seu trabalho foi muito influente na literatura posterior sobre instituições e desempenho econômico, sendo citado em Hall e Jones (1999), AJR (2001), Acemoglu e Johnson (2005) e Acemoglu et al (2008).

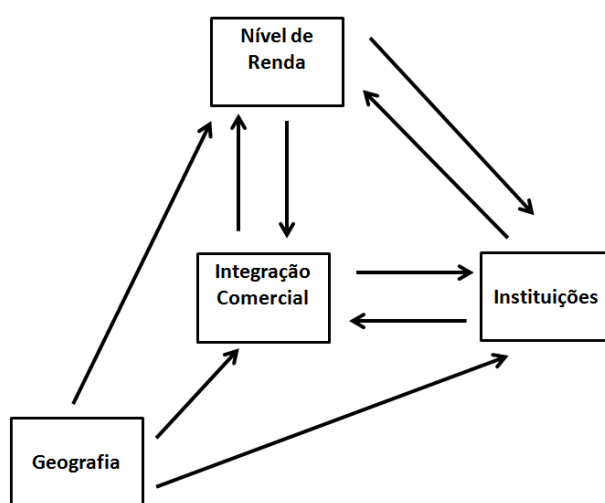
Segundo Green (2016) essa fase de identificação culminou no artigo de “milhões de regressões” de Sala-i-Martin (1997). A estratégia adotada por Sala-i-Martin consiste em classificar as variáveis com um nível de significância ao invés de usar uma classificação binária de robusta ou não, descartando as não robustas. Para isso o autor roda diversas variações de uma regressão de crescimento repetidas vezes, mudando as variáveis explicativas e registrando aquelas que superam um nível mínimo de significância. Entre as variáveis que passam no teste de Sala-i-Martin apareceram as instituições políticas, confirmando os resultados anteriores (Barro), e dando sustentação empírica a visão institucional de Douglass North. No entanto a questão ainda não



estava completamente resolvida, pois o método usado nessas regressões não sanava o problema da endogeneidade das instituições.

O problema da endogeneidade surge do fato de que as relações entre a economia, o ambiente institucional e outros fatores são complexas e difíceis de serem isoladas. Rodrik et al (2004) argumentam que, enquanto a geografia é o fator exógeno perfeito (não sofre influência da economia, só a exerce sobre ela), as instituições e a integração comercial estão imersas nessa série de relações complexas que se retroalimentam. A Figura 1 ilustra esse ponto.

FIGURA 1 – OS DETERMINANTES “PROFUNDOS” DO NÍVEL DE RENDA NACIONAL



FONTE: Adaptado de RODRIK et al (2004)

Uma solução possível para esse problema é o uso de variáveis instrumentais <sup>1</sup>. Um dos primeiros trabalhos a oferecer instrumentos viáveis para instituições foi Hall e Jones (1998), no entanto Green (2016) enfatiza o papel de AJR (2001) como precursor dessa abordagem.

A literatura de variáveis instrumentais acabou sendo responsável por formar um consenso de que instituições são um determinante significativo do crescimento. Além disso, trabalhos como AJR (2001 e 2002) e Easterly e Levine (2003) também foram importantes para destacar o papel do processo de colonização nas trajetórias econômicas distintas dos países.

<sup>1</sup> Variáveis instrumentais, ou instrumentos, são variáveis que estão relacionadas com a variável explicativa que se deseja estudar (no caso as instituições) mas não diretamente com a variável explicada (no caso crescimento econômico, ou nível de renda). Elas oferecem o que AJR(2001) descreve como uma “fonte exógena de variação”, a qual permite medir o efeito da variável explicativa sem incorrer em erros devido a endogeneidade.

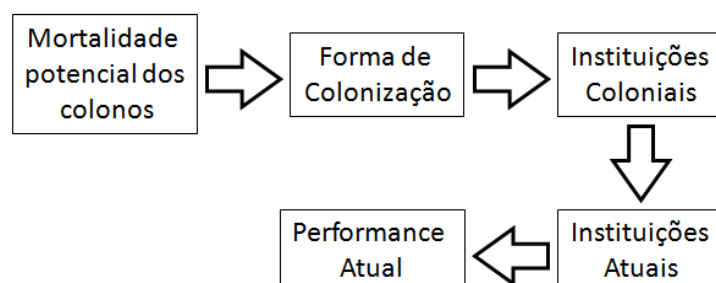
### 3.2 INSTITUIÇÕES COLONIAIS E SEUS IMPACTOS

O primeiro estudo a explorar os impactos econômicos de longo prazo da colonização empiricamente foi AJR (2001). Nesse estudo os autores estimam o impacto das instituições através de uma fonte exógena de variação: o nível de mortalidade observado entre os colonizadores europeus. O argumento de AJR (2001) se baseia em três premissas:

1. Havia diferentes tipos de estratégias de colonização que foram responsáveis por criar diferentes conjuntos de instituições. Em um extremo havia as instituições extrativas, que não introduziam proteção à propriedade privada ou mecanismos de proteção contra a expropriação, como foi o caso do Congo Belga, por exemplo. No outro extremo havia as colônias de povoamento, onde os colonos europeus tentaram replicar instituições europeias, com grande ênfase na propriedade privada, e checagem contra o poder do governo (Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia e Austrália são os exemplos clássicos).
2. A estratégia de colonização foi influenciada pela viabilidade de povoamento. Em lugares onde o ambiente de doenças não era favorável à colonização europeia a formação de um estado extrativo era mais provável.
3. O estado colonial e as instituições persistiram mesmo após a independência

Baseados nessas três premissas, AJR (2001) usam as taxas de mortalidade esperadas pelos primeiros colonos nas colônias como um instrumento para as instituições. A teoria é esquematizada de maneira resumida na Figura 2:

FIGURA 2 – MECANISMO DE INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES E SEUS DETERMINANTES SEGUNDO AJR(2001)



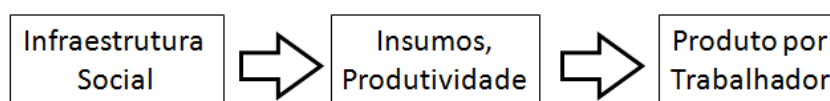
FONTE: Modificado de AJR(2001)

Outros trabalhos como Engerman e Sokoloff (1997) e Hall e Jones (1998) também exploram a influência do processo de colonização no desenvolvimento das

economias da África, América e Ásia. No entanto, cada um deles possui abordagens diferentes. Engerman e Sokoloff (1997) enfatizam a importância da geografia na determinação da estratégia colonial dos europeus, enquanto Hall e Jones (1998) focam no impacto que a população de origem europeia teve sobre a formação das instituições políticas dessas regiões.

Assim como North, Hall e Jones (1998) distinguem entre “as causas mais próximas do sucesso econômico – acumulação de capital e produtividade – e os determinantes fundamentais”. Esses determinantes fundamentais fazem parte do que os autores chamam de “infraestrutura social”, a qual pode ser definida como o conjunto de instituições políticas e sociais de uma sociedade. As infraestruturas sociais benéficas para o crescimento econômico são aquelas que incentivam a acumulação de capital e conhecimento e, ao mesmo tempo, protegem os indivíduos de apropriações indevidas. O mecanismo de ação proposto para a infraestrutura social pode ser resumido pelo diagrama abaixo (Figura 3):

FIGURA 3 – INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES SOBRE A ECONOMIA, SEGUNDO HALL E JONES (1998)



FONTE: Modificado de HALL; JONES(1998)

Os instrumentos usados por Hall e Jones (1998) na construção de uma estratégia empírica para demonstrar o impacto da matriz institucional são a linguagem e distância do Equador como instrumentos. O conceito medido através desses instrumentos é a influência exercida pela Europa Ocidental. Países mais próximos do continente, ou que tenham recebido um maior influxo de europeus, teriam instituições mais semelhantes às europeias, com melhor proteção a propriedade privada, etc. O argumento é similar ao de AJR (2001) (maior população europeia levaria a formação de instituições melhores) no entanto Hall e Jones (1998) não exploram os fatores que motivam os europeus a buscar a fixação em certas colônias em detrimento de outras.

Easterly e Levine (2003), por outro lado, avaliam o papel dos “trópicos, germes e lavouras” como determinantes do desempenho econômico dos países e descobrem que esses aspectos geográficos combinados são responsáveis pela determinação da estratégia colonial utilizada pelos europeus. Eles sintetizam a visão de AJR (2001), de que a mortalidade por doenças é o principal determinante da ocupação europeia, e a de Engerman e Sokoloff (1997), de que as condições geográficas associadas à agricultura determinam o tipo de colonização praticado, e chegam à conclusão de que “trópicos,

germes e lavouras” não tem valor explicativo para o desenvolvimento econômico além de seu impacto sobre as instituições.

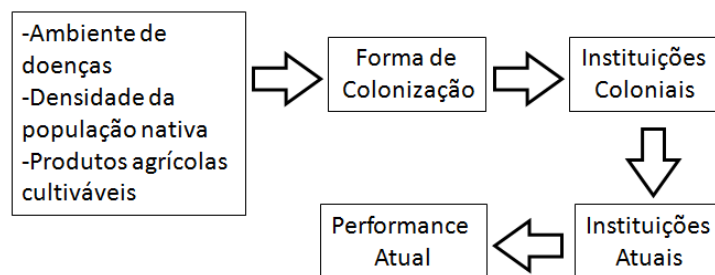
AJR (2002) por sua vez acrescentam mais um aspecto a lista de determinantes das estratégias coloniais europeias, a densidade populacional dos povos nativos. Segundo os autores “em áreas prósperas e densamente povoadas, os europeus introduziram ou mantiveram instituições extrativistas já existentes para forçar a numerosa população local e os escravos importados da África a trabalharem em minas e plantações” enquanto os europeus assumiam os sistemas tributários já existentes. “Em contraste, nas áreas anteriormente pouco povoadas”, como América do Norte, Austrália e Nova Zelândia, “os europeus se estabeleceram em grande número e criaram instituições de propriedade privada, incentivando o comércio e a indústria”(AJR, 2002,p.34-35, tradução nossa).

“Essa inversão institucional colocou as sementes da inversão nos rendimentos relativos”. Levando regiões que eram ricas e urbanizadas antes da colonização a se tornarem nações pobres e agrárias nos séculos XX e XXI, enquanto áreas menos desenvolvidas e esparsamente povoadas se tornaram países ricos e grandes potências industriais. Os efeitos mais drásticos dessa inversão institucional não seriam sentidos até o século XIX, já que “tecnologia industrial exigia a participação de uma ampla parcela da sociedade - os pequenos proprietários, a classe média e os empreendedores”, algo que as sociedades com instituições extrativas não foram capazes de fornecer. “A era da indústria criou uma vantagem considerável para sociedades com instituições de propriedade privada”(AJR, 2002,p.34-35, tradução nossa).

A Figura 4 sintetiza a visão desse grupo de autores, demonstrando como as estratégias de colonização impactam as instituições e o desempenho econômico atual das nações.

É interessante se notar que a ênfase da análise empírica na experiência colonial não ocorre necessariamente por desígnio, mas sim por acaso. Enquanto no caso dos países europeus fontes exógenas de variação institucional são difíceis de serem encontradas, as ex-colônias europeias espalhadas pelo mundo constituem o que AJR (2001, 2002) classificam como “experimento natural”. As diferentes estratégias de colonização adotadas durante os séculos de ocupação europeia fornecem uma fonte perfeita de variação exógena que pode ser usada como instrumento para se medir os impactos das instituições. Como consequência esses autores oferecem um *insight* empírico no papel da colonização na formação econômica de diversas nações, inclusive o Brasil.

FIGURA 4 – SÍNTESE DOS MECANISMOS DE INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES SOBRE O DESEMPENHO ECONÔMICO



FONTE: O autor

### 3.3 VISÃO INSTITUCIONAL NORTHISTA

A visão de qualidade institucional da literatura empírica analisada possui um claro viés “northista”. Hall e Jones (1998) definem uma boa infraestrutura social como aquela que permite a acumulação de capital e conhecimento. AJR (2001) definem um bom conjunto de instituições coloniais como aquelas com ênfase na “propriedade privada e restrições ao poder do governo”<sup>2</sup>. Definições similares são usadas em AJR (2002), embora a ênfase maior desses dois estudos seja nos impactos perversos das instituições extrativas.

Até mesmo os indicadores usados na literatura empírica refletem essa visão “northista”. O índice de qualidade institucional utilizado por Hall e Jones (1998) é construído a partir de dados do *International Country Risk Guide* (Guia Internacional de Risco-País), uma publicação de uma firma especializada em avaliações de risco para investidores, a *Political Risk Services*. Esse guia avalia mais de 130 países em 24 categorias, como corrupção, estabilidade política, eficácia do governo e burocracia, etc. As categorias usadas por Hall e Jones (1998) são: lei e ordem, qualidade burocrática, corrupção, risco de expropriação e repúdio do governo a contratos. A escolha dessas categorias demonstra uma tentativa de se medir os efeitos da ação do governo sobre a ação privada, bem como a mensuração da matriz de incentivos na qual os indivíduos e organizações agem economicamente dentro de um país. AJR (2001, 2002) também usam dados dessa mesma fonte.

Outra fonte de dados importante na literatura empírica sobre instituições e desenvolvimento é a base de dados Polity III e IV. Variáveis desta base de dados estão presentes em AJR (2001, 2002), Acemoglu et al (2003), Rodrik et al (2004), Persson e Tabellini (2006), Tabellini (2010), Besley e Reynal-Querol (2015), Green (2016), entre outros.

A base de dados Polity mede o grau de democracia e autocracia presentes em

<sup>2</sup> “Private property and checks against government power” no original

um país ao longo do tempo, através de dois indicadores principais, um para democracia e outro para autocracia. Esses indicadores são montados a partir de uma série de variáveis componente que medem diversos aspectos da organização política do país. O indicador de Democracia leva em consideração a competitividade na seleção do Executivo, a abertura do processo de seleção do Executivo, as restrições às ações do Executivo e competitividade da participação política (MARSHALL; GURR; JAGGERS, 2017).

Já o indicador de Autocracia leva em consideração os seguintes aspectos: competitividade da seleção do Executivo, abertura da seleção do Executivo, restrições às ações do Executivo, regulação da participação política e competitividade da participação política. Essas variáveis também são agregadas em variáveis conceituais, que buscam medir certos componentes específicos da organização política do país. Essas variáveis conceituais são (MARSHALL; GURR; JAGGERS, 2017):

- Recrutamento Executivo: combina informações referentes à regulamentação do processo de escolha do Executivo, bem como a competitividade e abertura do processo.
- Restrições ao Executivo: mede o grau de restrição imposto às ações do poder executivo pelos demais poderes.
- Competição Política: combina informações referentes à competitividade e regulação da atividade política.

O componente que mais aproxima essa abordagem empírica da visão de Douglass North é o de “restrições ao executivo”, já que se alinha diretamente com ideia de que um arranjo institucional mais eficiente é aquele em que os governados possuem o poder de “restringir as atividades de taxaço” do Estado (GALA, 2003).

#### 4 O CASO BRASILEIRO

Em sua obra seminal de 1959, *Formação Econômica do Brasil*, Celso Furtado expõe o estado contemporâneo da economia nacional como o resultado de um processo histórico. A presente sessão tem por objetivo não só demonstrar as similaridades da visão exposta por Furtado nessa obra com a literatura empírica, mas também mostrar como a experiência brasileira reforça alguns *insights* dessa linha. Ênfase especial é dada a questão fundiária por demonstrar claramente como o mecanismo da permanência das instituições proposto em AJR (2001) se faz presente na realidade brasileira.

No entanto, antes de nos debruçarmos sobre o processo de colonização brasileiro e suas consequências para a formação das instituições do país é interessante vermos onde o país se encontra dentro dos indicadores usados na literatura empírica.

TABELA 1 – Quadro Comparativo de Indicadores Institucionais

<b>Países</b>	<i>polity</i>				
	1825	1900	1965	1990	2000
<b>Brasil</b>	-6	-3	-9	8	8
<b>Estados Unidos</b>	9	10	10	10	10
<b>México</b>	-1	-9	-6	0	8
	<i>democ</i>				
	1825	1900	1965	1990	2000
<b>Brasil</b>	1	1	0	8	8
<b>Estados Unidos</b>	9	10	10	10	10
<b>México</b>	1	0	0	2	8
	<i>autoc</i>				
	1825	1900	1965	1990	2000
<b>Brasil</b>	7	4	9	0	0
<b>Estados Unidos</b>	0	0	0	0	0
<b>México</b>	2	9	6	2	0
	<i>exconst</i>				
	1825	1900	1965	1990	2000
<b>Brasil</b>	1	3	1	6	6
<b>Estados Unidos</b>	7	7	7	7	7
<b>México</b>	3	1	3	4	6

A Tabela 1 apresenta alguns indicadores da *Polity IV* para os anos de 1825, 1965, 1990 e 2000 para o Brasil, México e Estados Unidos. Os países foram escolhidos pois representam experiências arquetípicas de colonização (de exploração no caso do México e povoamento no caso dos Estados Unidos), sendo frequentemente usados como exemplos na literatura (em ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, AJR, 2001, entre outros). Os indicadores apresentados são: *democ* (medida de Democracia), *autoc*

(Medida de Autocracia), *exconst* (medida de “restrição ao executivo”) e o índice *polity* (combinação de *democ* e *autoc*).

A tabela permite comparar a experiência brasileira imediatamente após a independência, bem como a evolução dos indicadores nas décadas subsequentes, com a experiência dos Estados Unidos e México. Os dados mostram uma trajetória similar entre Brasil e México: ambos países tem instituições mais autocráticas no início e uma trajetória instável nas décadas seguintes. Já os Estados Unidos possuem, dentro que é medido por esses indicadores, instituições que se mantêm sólidas ao longo do tempo, com poucas variações.

Em relação as “restrições ao executivo” os Estados Unidos mantém um valor de 7 ao longo de todos os anos destacados, enquanto o México e o Brasil apresentam grande variação, se estabilizando em patamares mais elevados nas décadas de 1990 e 2000.

#### 4.1 CONTEXTO: OCUPAÇÃO DAS AMÉRICAS

A colonização do território brasileiro pelos portugueses deve ser colocada no contexto maior da ocupação as Américas pelos europeus. Furtado (2012) classifica a ocupação do continente americano como “um episódio da expansão comercial da Europa”, marcado pela exploração econômica e comercial do continente, não sendo motivado por “pressão demográfica” ou razões políticas e sociais (embora isso viesse a mudar nos séculos seguintes).

Nos territórios onde foram encontrados recursos minerais e metais preciosos, como foi o caso das colônias espanholas, a exploração desses recursos foi tomada como prioridade (FURTADO, 2012). O estabelecimento da agricultura e centros de povoamento seria uma atividade secundária, destinada a prover para e proteger a exploração do ouro e da prata (FURTADO, 2012). “Os primeiros colonos espanhóis (...) não estavam interessados em cultivar o solo; eles queriam que os outros fizessem isso por eles e queriam riquezas, ouro e prata, para saquear” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p.11, tradução nossa).

O modelo de colonização adotado pelos espanhóis no México e nos Andes é o descrito por AJR (2002). Onde as instituições extrativistas já existentes eram utilizadas forçar a população local a trabalhar nas minas e plantações. Quando elas não existiam de antemão, eram prontamente estabelecidas e, assim, após um período de saque e destruição, os espanhóis estabeleciam um emaranhado de instituições e estruturas sociais destinadas a explorar a população local. Os nativos acabavam sendo forçados a viver num nível de subsistência, enquanto os excedentes produzidos eram transferidos para a metrópole (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).



Assim o “ouro acumulado pelas velhas civilizações da meseta mexicana e altiplano andino” foram lentamente transferidos para a Europa, sem que houvesse maiores investimentos no continente americano, já que as riquezas minerais eram “a razão de ser da América” aos olhos dos europeus do período. Os esforços de povoamento empreendidos nessa primeira etapa de ocupação do continente eram apenas para salvaguardar as vastas reservas de metais preciosos das investidas de outras potências europeias e fornecer suporte para a exploração dos mesmos (FURTADO, 2012).

#### 4.2 FORMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES EXTRATIVISTAS NO BRASIL

A ocupação econômica inicial do território brasileiro pelos portugueses não seria definida pela presença de metais preciosos ou de estruturas institucionais e sociais passíveis de exploração pelos europeus, como o foi caso da América espanhola, e sim pela ausência desses elementos.

Os primeiros nativos encontrados pelos portugueses, os tupi, apesar de possuírem uma “unidade linguística que permite classificá-los numa só macroetnia, (...) não puderam jamais unificar-se numa organização política que lhes permitisse atuar conjugadamente” (RIBEIRO, 2013, p. 29). Logo, não existia no Brasil uma nação indígena, como os Astecas no México, ou os Incas no Peru, dotada de sistemas complexos de tributação e trabalho forçado dos quais os portugueses pudessem se apropriar da mesma forma que os espanhóis fizeram em suas colônias. Não havia também ouro ou prata prontamente disponíveis, nem na forma de riquezas acumuladas pelos povos nativos ou depósitos minerais próximos à costa brasileira.

O fator responsável por ditar a lógica da ocupação do território brasileiro pelos portugueses nesse período seria o clima favorável ao cultivo de produtos tropicais. O Brasil se tornaria o primeiro lugar onde a ocupação da América pelos europeus passaria de “simples empresa espoliativa e extrativa” para uma “parte integrante da economia reprodutiva europeia” responsável por “criar de forma permanente um fluxo de bens destinados ao mercado europeu” (FURTADO, 2012, p.29). O pioneirismo português nesse sentido permitiria não só a viabilidade do Brasil como colônia, mas também a ascensão definitiva de Portugal a posição de potência econômica no século XVI (FURTADO, 2012).

O cultivo de cana-de-açúcar no Brasil seria estabelecido através do sistema “denominada *plantation*. Esse modo de produção era uma combinação entre monocultivos, latifúndios (grandes extensões de terras)” e ênfase na produção para o mercado exportador (MORISSAWA, 2001 apud FILHO; FONTES, 2009). A distribuição de terras pela Coroa portuguesa nesse período, e no restante do período colonial, seria baseada na formação de Capitanias Hereditárias e na distribuição de sesmarias.

Quando se concedia uma capitania a um determinado donatário, ele possuía o direito sobre a posse da terra, porém não era lhe concedido à emissão de propriedade, que se mantinha sobre o domínio da Coroa portuguesa. Além disso, os donatários poderiam conceder Sesmarias a benfeitores, que passavam a desfrutar de direitos exploratórios e produtivos nas terras recebidas. O intuito da metrópole era, através dessas concessões, ocupar o território e explorá-lo com fins econômicos, garantindo-se o cultivo sobre pena de perda do domínio das terras por desobrigação das condições legais impostas pela Coroa. Por essa razão, o processo de concessões de terras era amplamente privilegiado. (SILVA, 1997, apud FILHO; FONTES, 2009).

No entanto, para que a colônia se tornasse uma operação lucrativa para Coroa portuguesa, grandes quantidades de mão de obra e capital seriam necessárias. O capital foi obtido através de “poderosos grupos financeiros holandeses”, interessados na expansão das vendas do açúcar brasileiro (FURTADO, 2012, p.34). Assim, dotados da experiência técnica adquirida nas ilhas do Atlântico e da “capacidade comercial e poder financeiro dos holandeses” o único elemento faltante para se viabilizar a “empresa colonizadora agrícola das terras do Brasil” era a mão de obra (FURTADO, 2012, p.31-24).

Os portugueses, ao contrário dos espanhóis, não utilizaram da mão de obra indígena em larga escala. Isso se deve, ao menos em parte, ao fato de que os nativos brasileiros não possuíam uma estrutura institucional com sistema de tributos e trabalho forçado dos quais os colonizadores europeus pudessem se apoderar. Enquanto no Peru os Incas já utilizavam do sistema da Mita para tocar suas minas e plantações, no Brasil os povos indígenas estavam organizados em estruturas tribais esparsas (FURTADO, 2012, RIBEIRO, 2013, ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

A solução para a questão da mão de obra foi a importação de escravos africanos. Afinal, “por essa época os portugueses já eram senhores de um completo conhecimento do mercado africano de escravos” e foram capazes de “organizar a transferência para a nova colônia agrícola da mão de obra barata, sem a qual ela seria economicamente inviável” (FURTADO, 2012, p.35).

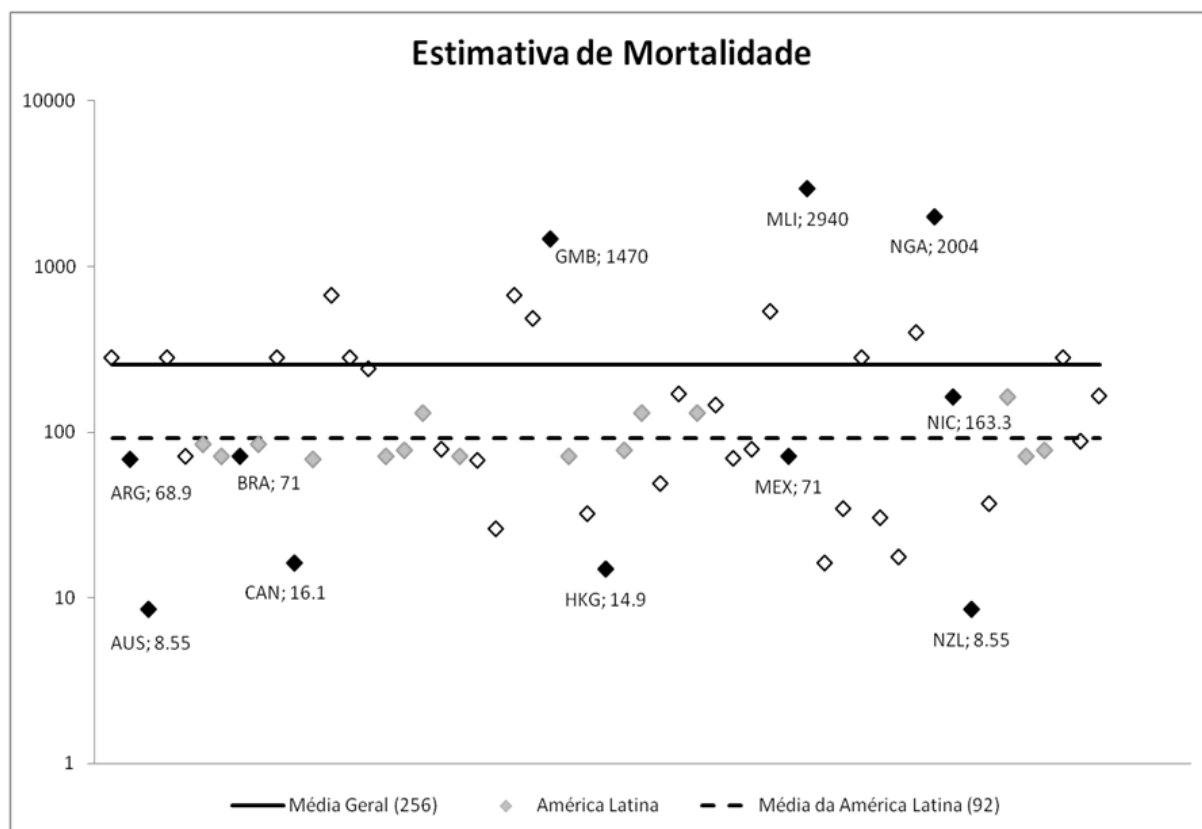
Fica claro que o estabelecimento de uma estratégia colonial extrativa no Brasil se deu devido às condições climáticas favoráveis a implementação de um sistema de *plantation*. Essa escolha definiria as instituições coloniais durante os séculos seguintes, mesmo quando a população europeia passou por aumento significativo durante o ciclo do ouro. As raízes da desigualdade fundiária no país podem ser claramente traçadas para esse período e, como demonstraremos mais adiante, ela permanece sendo uma questão relevante na atualidade (FILHO; FONTES, 2009).

Resta saber como as taxas de mortalidade e o ambiente de doenças, afetaram a ocupação do território brasileiro. No caso do Brasil (BRA) a mortalidade observada

entre os colonos é de 71 mortes anualizadas por milhar, abaixo da média observada na América Latina (92 mortes), mas ainda dentro de um desvio padrão de distância, estando também abaixo da média geral da amostra (256 mortes).

Em comparação o valor mais baixo dentro da América Latina é o da Argentina (ARG) (68,9 mortes), e o mais alto da Nicarágua (NIC) (163,3 mortes). A mortalidade mais alta da amostra como um todo é encontrado na África (Mali (MLI) com 2940, Nigéria (NGA) com 2004 e Gâmbia (GMB) com 1470 mortes). As colônias com a menor taxa de mortalidade entre os colonos são Austrália (AUS), Nova Zelândia (NZL) e Hong Kong (HKG). O gráfico a seguir (Figura 5) apresenta esses números, destacando os países citados, bem como os demais da América Latina, mostrando também as médias de mortalidade.

FIGURA 5 – TAXAS DE MORTALIDADE ESTIMADAS PARA OS COLONOS



FONTE: O autor

NOTA: Elaborado a partir de dados apresentados em AJR(2001)

A mortalidade observada na colônia brasileira aponta para um ambiente de doenças relativamente favorável a ocupação europeia, já que a taxa de mortalidade se encontra ligeiramente abaixo até mesmo da média da América Latina (que já é

inferior a média geral). No entanto, com uma taxa de 71 mortes anualizadas por milhar, o Brasil possui uma taxa de mortalidade de quatro a oito vezes pior que as colônias mais favoráveis. Esses números se tornam mais relevantes ao se analisar o influxo de migrantes europeus durante o ciclo do ouro.

A seguir estão listados os principais fatores determinantes das estratégias de colonização adotadas pelos europeus em relação ao Brasil. Nota-se que os principais fatores determinantes da experiência colonial brasileira são o clima adequado às culturas tropicais e descoberta tardia do ouro na colônia.

- Ambiente de Doenças: relativamente favorável aos europeus.
- População Nativa: Baixa densidade, sem instituições complexas.
- Condições Climáticas: Favoráveis à culturas tropicais.
- Metais Preciosos: Descoberta tardia.

#### 4.2.1 Impactos do Ciclo do Ouro

O século XVII foi marcado por dificuldades na vida política da colônia. “Em sua primeira metade, o desenvolvimento da economia açucareira foi interrompido pelas invasões holandesas”, acarretando em grandes prejuízos para a coroa portuguesa. Já na segunda metade “a rentabilidade da colônia baixou substancialmente”, devido à perda do monopólio do açúcar (FURTADO, 2012, p.107).

Com uma colônia que empobrecia a cada dia Portugal passou a buscar alternativas que a tornassem lucrativa novamente. No entanto devido a “intensa concorrência no mercado de produtos tropicais” a única alternativa viável era um retrocesso “à ideia primitiva de que as terras americanas só se justificavam economicamente se chagassem a produzir” metais preciosos (FURTADO, 2012, p.117).

A descoberta do ouro mudaria drasticamente a demografia da colônia e teria consequências que se espalhariam além da região das minas. Antes, durante o ciclo do açúcar, “transferir-se de Portugal para o Brasil só tinha sentido para aquelas pessoas que dispunham de meios para financiar uma empresa de dimensões grandes” (FURTADO, 2012, p. 118). Logo, antes do século XVIII, a imigração para o Brasil não alcançava grandes números.

A economia mineira foi responsável por abrir “um ciclo migratório europeu totalmente novo para a colônia”, pois “oferecia possibilidades a pessoas de recursos limitados”, já que “não se exploravam grandes minas”, como no Peru e México, e sim o metal de aluvião, que era de mais fácil extração e exigia menos recursos. “Com efeito, tudo indica que a população colonial de origem europeia decuplicou no correr do século

da mineração”, sendo que “o financiamento dessa transferência de população em boa medida foi feito pelos próprios imigrantes” (FURTADO, 2012, p. 119).

O aumento da população de origem europeia na colônia seria responsável por uma grande transformação. O comércio interno floresceu, o número e o tamanho das cidades aumentaram, trazendo os requintes da vida urbana. Até mesmo as artes plásticas, a arquitetura, a literatura, e a música floresceram no Brasil durante esse período (FIGUEIREDO, 2011).

A relação dessa crescente população de origem europeia com a Coroa portuguesa seria conturbada. Ao contrário dos senhores de engenho, que dependiam da Coroa para legitimar a posse de suas terras e da metrópole para garantir a demanda de seus produtos, os donos de minas e garimpeiros só tinham a perder com a intervenção do governo português (FURTADO, 2012, FILHO;FONTES, 2009, FIGUEIREDO, 2011).

Após a descoberta do ouro o Brasil passou a ser visto como uma espécie de cofre. Os impostos cobrados sobre a produção do metal eram como saques feitos pela Coroa portuguesa para financiar a crescente demanda por importações do reino e as extravagâncias da Corte (FIGUEIREDO, 2011). Essa atitude do governo português, somada ao sentimento de animosidade entre a população da região das minas, levaria à revoltas e mais descontentamento.

A situação da região das minas no Brasil do século XVIII pode ser comparada com a experiência australiana do século XIX. Segundo AJR (2001) as instituições desiguais presentes na colônia britânica, causaram descontentamento entre os colonos australianos, que eram, em sua maioria, de origem europeia. Esses colonos lutaram por direitos de propriedade mais abrangentes e igualitários e acabaram conseguindo-os. No caso do Brasil, movimentos que buscavam reduzir ou até mesmo abolir completamente a influência de Portugal sobre a região foram brutalmente reprimidos, fazendo com a vontade da Coroa prevalecesse (FIGUEIREDO, 2011). No final a ocupação da região mineira traria poucas mudanças nas instituições da colônia.

#### 4.3 INDEPENDÊNCIA E PERMANÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES

Já vimos como a ocupação inicial do território brasileiro definiu as instituições coloniais. E vimos também como o ciclo do ouro trouxe poucas mudanças nas instituições da colônia, que, apesar do influxo de migrantes de origem europeia, continuou a existir como uma fonte de excedentes para a metrópole portuguesa. Mas será que é possível afirmar que essas instituições permaneceram após a independência, como argumentam AJR (2001, 2002)?

Dois elementos nos permitem argumentar que houve sim algum grau de permanência das instituições extrativas após a independência do Brasil. O primeiro deles é a

concentração fundiária, que tem suas origens no sistema sesmarial e permanece até a atualidade (FILHO;FONTES, 2009). O outro é a “socialização das perdas”, identificada por Furtado (2012) e praticada pelos cafeicultores durante a Primeira República.

#### 4.3.1 A Questão da Terra

Começamos analisando a questão das terras. Apesar de não discorrer extensivamente sobre o tema em sua obra de 1959, o próprio Furtado reconhece que a origem da concentração fundiária no Brasil está no período colonial (FURTADO, 1989 *apud* FILHO;FONTES, 2009). No lado empírico, um mecanismo importante para se demonstrar a importância do período colonial para a formação da estrutura fundiária atual está na relação entre o trabalho escravo e o tamanho das propriedades rurais. Easterly e Levine (2003) e AJR (2002) afirmam que, no caso de colônias de exploração, a estrutura fundiária concentrada está diretamente relacionada com o emprego da mão de obra escrava.

A independência encerrou a distribuição de sesmarias pelas Coroa, mas não impediu que a concentração de terras continuasse. É nesse período de 1822 até 1850 (ano da aprovação da Lei de Terras) que a oligarquia rural brasileira se consolida. Não havendo nenhuma legislação clara e abrangente, a ocupação das novas terras se deu através da posse, muitas vezes prevalecendo a vontade dos mais fortes (ABREU; LAGO, 2014, SILVA, 1997 *apud* FILHO; FONTES, 2009).

Nesse contexto surge a Lei de Terras de 1850, que visava criar mecanismos legais para a posse das terras devolutas. No entanto essa lei não beneficia os camponeses sem terra e os trabalhadores rurais, já que na maior parte do território nacional as terras cultiváveis já estavam nas mãos de grandes proprietários. A principal exceção no período seria o Sul do país, onde a lei de 1850 “seria essencial para consolidar a colonização” da região “com base em pequenas propriedades de imigrantes em terras públicas não previamente alienadas” (ABREU; LAGO, 2014). A Lei de Terras “foi uma espécie de divisor de águas (...) tanto na legitimação da propriedade privada e do latifúndio como na demarcação de terras devolutas no país.” (SILVA, 1996 *apud* FILHO; FONTES, 2009).

No período subsequente “o problema da legitimação de posses foi posto em plano secundário. Inclusive, em 1891, é instituída uma lei que aprovava a emissão de propriedade por parte dos estados e não mais como função da União.” Colocando a questão da terra diretamente nas mãos das oligarquias locais (FILHO; FONTES, 2009).

Mesmo com a instituição da Primeira Lei da Reforma Agrária e do Estatuto da Terra em 1964 a questão fundiária no Brasil continuaria em segundo plano. Projetos de reforma agrária e assentamentos seriam, em sua maioria, paliativos, ou voltados à ocupação da região amazônica (FILHO; FONTES, 2009).

Assim, podemos afirmar que a estrutura fundiária brasileira teve suas origens no período colonial com a distribuição de sesmarias durante a Coroa. O período de ambiguidade legal entre a independência e a aprovação da Lei de Terras de 1850 serviu para agravar a situação, já que a força se tornou o determinante da posse. Mesmo após a aprovação da legislação o latifúndio continuou sendo a regra, com a região Sul sendo a principal exceção. Por fim no período republicano a questão fundiária foi deixada em segundo plano, contribuindo para a perpetuação do problema.

Filho e Fontes (2009, p.70) usam o índice de Gini<sup>1</sup> para analisar o grau de concentração da estrutura fundiária no Brasil. O índice foi calculado a partir de “dados secundários do INCRA (1992, 1998 e 2003) e IBGE (1980, 1985 e 1995/1996) [...] referentes ao número de estabelecimentos, área ocupada e área média das propriedades rurais”. A Tabela 3 resume esses dados e apresenta os valores do índice para as regiões do Brasil e o país como um todo.

TABELA 2 – Índice de Gini da Terra - Brasil e Regiões

Regiões	Anos		
	1992	1998	2003
Nordeste	0,786	0,805	0,790
Centro-Oeste	0,804	0,804	0,784
Norte	0,844	0,847	0,778
Sudeste	0,741	0,749	0,738
Sul	0,692	0,699	0,672
<b>Brasil</b>	<b>0,826</b>	<b>0,838</b>	<b>0,816</b>

A partir desses dados podemos perceber que, embora elevada em todo o território nacional, a concentração de terras é maior nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. A menor concentração na região Sul pode ser explicada, ao menos em parte, pelo processo de ocupação mais tardio que envolveu o deslocamento de imigrantes europeus durante o século XIX. Enquanto as regiões que foram ocupadas durante o período do açúcar (Nordeste e parte do Sudeste) possuem índices de Gini mais elevados. Já a concentração de terra nas regiões Norte e Centro-Oeste, de ocupação em larga escala mais recente, não pode ser inteiramente explicada pela dinâmica colonial, mas sim pela atitude negligente do Estado em relação a questão da reforma agrária (FILHO; FONTES, 2009, ABREU; LAGO, 2014).

<sup>1</sup> “O Índice de Gini é uma ferramenta utilizada na mensuração do grau de concentração de qualquer distribuição estatística, sendo, no entanto, mais frequentemente aplicado à renda, à propriedade fundiária e à oligopolização industrial. Em termos de distribuição de terras, o índice é construída relacionando-se as faixas de propriedades, ou seja, das menores às maiores, com sua participação na área total”(FILHO;FONTES, 2009, p.70).

#### 4.3.2 Socialização das Perdas

Acemoglu et al (2003) argumentam que distorções macroeconômicas, como taxas de câmbio sub ou sobrevalorizadas, são sintomas da presença de instituições extrativas. Como exemplo os autores expõem o caso de Gana, onde as elites urbanas que dominavam a vida política do país manipulavam a taxa de câmbio sistematicamente com o objetivo de expropriar renda dos produtores de cacau. Já no Brasil, Furtado (2012) vê um processo similar mas inverso. Os responsáveis pela manipulação cambial eram as elites rurais, que praticavam uma política de desvalorização da moeda que prejudicava os demandantes de importados (em sua maioria consumidores urbanos). Essa manipulação do câmbio fazia parte de uma política mais extensa de proteção aos interesses da elite cafeeira, que formou o que ficou conhecido como “socialização das perdas”. Mas, para entender a natureza desse processo precisamos saber como funcionava a lógica da produção de café.

Segundo Furtado (2012) o Brasil do final século XIX e início do século XX apresentava características de uma típica economia exportadora de matérias primas. Os empresários numa economia desse tipo tendem a investir no produto com as melhores vantagens relativas. Enquanto os preços internacionais desse artigo mantivessem tal vantagem, os capitais fluíam para a produção do mesmo. Portanto a oferta de café crescia de acordo com a disponibilidade de mão de obra e terras subutilizadas, e não de acordo com a demanda mundial. Dessa forma um descompasso entre oferta e demanda que baixasse os preços sistematicamente era inevitável.

No entanto, devido a conjuntura externa e as condições brasileiras (disponibilidade de crédito, terra e mão de obra) os produtores nacionais se viram no controle de três quartos da produção mundial de café, o que lhes conferia uma capacidade excepcional de controlar a oferta internacional do produto, dado que houvesse condições financeiras para a estocagem do mesmo (FURTADO, 2012).

Nesse ponto o poder político dos produtores de café, consolidado pela descentralização republicana, foi essencial para a adoção dessa estratégia. Em 1906 seria firmado o Convênio de Taubaté, que estabelecia as bases da política de valorização do café. A base dessa política era a compra, pelo Estado e financiada com empréstimos estrangeiros, dos excedentes de produção, afim de restabelecer o equilíbrio entre oferta e demanda quando houvesse necessidade (FURTADO, 2012).

Embora o convênio contasse com contrapartidas para desencorajar a expansão da produção, “a defesa dos preços proporcionava à cultura do café uma situação privilegiada entre os produtos primários que entravam no mercado internacional”(FURTADO, 2012, p. 256), fazendo com que as inversões continuassem a se dirigir ao setor, levando à crises de superprodução cada vez maiores (FURTADO, 2012).



Mesmo com o aumento dos excedentes de café e eventuais contrações significativas da demanda global a política de valorização não seria abandonada. Ela atingiria seu ápice do período imediatamente após a crise de 1929, onde os excedentes de café seriam tão grandes que a única alternativa para a manutenção dos preços seria a destruição dos estoques. Tudo para manter os lucros do setor, as custas do restante da sociedade e do desenvolvimento do país, já que essa manutenção da renda do café desencorajava a transferência de recursos para outros setores (FURTADO, 2012).

Furtado (2012) ainda aponta para a desvalorização cambial como outra ferramenta de proteção dos ganhos da classe de exportadores de café, e outras *commodities*.

O processo de correção do desequilíbrio externo significava, em última instância, uma transferência de renda daqueles que pagavam as importações para aqueles que vendiam as exportações. Como as importações eram pagas pela coletividade em seu conjunto, os empresários exportadores estavam na realidade logrando socializar as perdas que os mecanismos econômicos tendiam a concentrar em seus lucros. Furtado (1959)

O controle do aparelho do Estado foi o mecanismo pelo qual as elites cafeeiras puderam se aproveitar da natureza extrativa das instituições formadas no período colonial. No Brasil, assim como em muitas outras ex-colônias de exploração, o controle do estado se torna um meio para um fim. Esse fim é a extração de rendas da economia (*rent seeking*), algo que muitas vezes traz consequência negativas para as taxas de crescimento e o desenvolvimento do país (AJR, 2001, 2002, ACEMOGLU et al, 2003, EASTERLY;LEVINE, 2003).

Essa atitude em relação ao Estado não se limitaria ao período da primeira república. Durante a história do Brasil “proliferaram os mecanismos disfarçados de transferência de recursos: sobrevalorização cambial, controles de estoques de produtos primários”, entre outros. “A sobrevivência destes mecanismos foi facilitada pela contínua ação do Estado como distribuidor de benesses aos detentores do poder político”. Assim sendo, criticar a ineficiência e inadimplência do Estado “sem questionar as formas pelas quais diferentes grupos na sociedade se beneficiaram de suas políticas”, constitui uma falácia (ABREU, 2014).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 1959, no livro *Formação Econômica do Brasil*, Celso Furtado descreve o desenvolvimento econômico brasileiro como resultado de um processo histórico que se inicia com a colonização portuguesa, a qual teria o objetivo de transformar o Brasil numa “parte integrante da economia reprodutiva europeia”(FURTADO, 2012, p.29), produzindo excedentes para a metrópole. Posteriormente ele descreve o cultivo de café no começo do século XX como “uma atividade econômica de natureza tipicamente colonial” (FURTADO, 2012, p.258). Fica claro através desses trechos que Furtado acredita que exista uma conexão entre esses fatos; os processos coloniais que existiam até a independência em 1822 continuaram agindo no país de alguma forma.

No final da década de 1990 e início dos anos 2000, Acemoglu, e o restante da literatura empírica por ele encabeçada, se deparam com os mesmos processos ao analisarem a relação entre instituições e desenvolvimento quantitativamente em análises *cross-country*. Os argumentos dessa literatura são similares aos de Furtado, no entanto eles partem de outro lugar, a análise quantitativa. O fato de que tanto uma análise histórica qualitativa como a de Furtado, quando os estudos empíricos de Acemoglu e outros autores, chegarem a resultados tão semelhantes nos mostra que deve existir alguma verdade por trás das afirmações acerca do papel da colonização na formação da economia dos nações.

Mesmo diante de críticas à metodologia da literatura empírica e aos indicadores de instituições usados nela (como apontado por Glaeser et al, 2004), a experiência brasileira apresenta por Furtado reforça os *insights* a respeito do papel da história e das instituições sobre o desempenho econômico atual do Brasil. Nosso país foi construído sobre as fundações colocadas pelos portugueses, seus erros e acertos, e, de certa forma, não podemos escapar das consequências de decisões tomadas séculos atrás.

Por fim, podemos afirmar que entender nosso passado é essencial para compreender nosso presente. Mas é importante salientar que as descobertas da literatura empírica não implicam que as instituições de hoje sejam predeterminadas pelas políticas coloniais e, portanto, não podem ser alteradas. A experiência colonial é apenas um entre muitos fatores que moldam as instituições atuais. Mas entender seu funcionamento e influência é essencial em qualquer tentativa de se transformar ou reformar as instituições e a economia do país.

Talvez o *insight* mais importante que esse trabalho tem a oferecer seja apresentar e discutir algumas das similaridades notadas entre o trabalho de Celso Furtado e as descobertas empíricas, algo que pode levar ao desenvolvimento de novos estudos foca-

dos na realidade brasileira. Trabalhos futuros capazes de combinar a visão de Furtado com métodos quantitativos e empíricos podem ser importantes não só para aprofundar nosso entendimento das instituições brasileiras e seus impactos na economia, mas também para reivindicar o legado de Celso Furtado no panorama internacional da ciência econômica.

## 5.1 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Estudar as relações entre instituições e crescimento é um desafio. Superar a questão da endogeneidade e construir indicadores eficazes é uma tarefa hercúlea. Limitar o escopo desse estudo a um único país torna a tarefa ainda mais difícil.

A natureza endógena das instituições torna difícil o uso de séries temporais, praticamente exigindo a análise de corte-transversal. Logo a única maneira de se estudar o impacto das instituições na economia de um país é através de estudos intrar-regionais como Tabellini (2010) e Michalopoulos e Papaioannou (2013). A dificuldade no caso brasileiro é a obtenção de dados.

Uma sugestão de estudo viável é análise da relação entre a população de escravos nas províncias durante o período colonial e imperial e a distribuição de terras na atualidade. Trabalhos empíricos como Easterly e Levine (2003) e Engerman e Sokoloff (1997) apontam para uma relação entre uso da mão de obra escrava e estrutura fundiária, algo que pode ser estudado com as bases de dado disponíveis do censo de 1872.

Outras opções consistem no estudo das diferenças institucionais entre as capitanias hereditárias, de maneira similar ao que Tabellini (2010) faz com as regiões italianas. Ou ainda um estudo do impacto da centralização política das populações nativas sobre o desempenho econômico histórico das regiões brasileiras, seguindo o exemplo de Michalopoulos e Papaioannou (2013).

## 6 REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo. **Introdução** In: PAIVA ABREU, M. de (Org). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. 1ª Edição. São Paulo: Elsevier. 2014
- ABREU, Marcelo; LAGO, Luiz Aranha Correa do. **A economia brasileira no Império, 1822-1889**. In: PAIVA ABREU, M. de (Org). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. 1ª Edição. São Paulo: Elsevier. 2014 p. 171
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty**. Crown Books, 2012.
- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. **American economic review**, v. 91, n. 5, p. 1369-1401, 2001.
- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. Reversal of fortune: Geography and institutions in the making of the modern world income distribution. **The Quarterly journal of economics**, v. 117, n. 4, p. 1231-1294, 2002.
- ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A; THAICHAROEN, Yunyong. Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth. **Journal of monetary economics**, v. 50, n. 1, p. 49-123, 2003.
- EASTERLY, William; LEVINE, Ross. Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development. **Journal of monetary economics**, v. 50, n. 1, p. 3-39, 2003.
- ENGERMAN, Stanley L.; SOKOLOFF, Kenneth L. Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies. **How Latin America Fell Behind**, p. 260-304, 1997.
- FILHO, José Luiz Alcantara; FONTES, Rosa Maria Olivera. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. 2009.
- FIGUEIREDO, Lucas. Boa ventura. **A corrida do ouro no Brasil**, p. 1697-1810. Editora Record, 2011.
- FURTADO, Celso; Formação econômica do Brasil (1959). Companhia das Letras, 2012.
- GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, v.23, n.2, p.89-105. 2003.
- GREEN, Alan. Democracy and institutions in postcolonial Africa. **Journal of Institutional Economics**, p. 1-25, 2016.

HALL, R. E.; JONES, Ch I. Why do some countries produce so much more output per worker than others? NBER Working Paper Series, Working Paper n 6564. 1998.

HODGSON, Geoffrey M. What are institutions?. **Journal of economic issues**, v. 40, n. 1, p. 1-25, 2006.

KRUGMAN, Paul. The new economic geography, now middle-aged. **Regional Studies**, v. 45, n. 1, p. 1-7, 2010.

MARSHALL, Monty; JAGGERS, Keith; GURR, Ted. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2016, Data-set and Data-set Users Manual. 2017.

MONASTERIO, Leonardo; EHRL, Philipp. Colônias de povoamento versus colônias de exploração: de Heeren a Acemoglu. 2015.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of economic perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

OLSON, Mancur. Dictatorship, democracy, and development. **American political science review**, v. 87, n. 3, p. 567-576, 1993.

RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil (1995). Companhia das Letras, 2013.

RODRIK, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind; TREBBI, Francesco. Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. **Journal of economic growth**, v. 9, n. 2, p. 131-165, 2004.

SALA-I-MARTIN, Xavier X. **I just ran four million regressions**. National Bureau of Economic Research, 1997.

SMITH, Adam. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations,(1776). University Of Chicago Press, 2012.

TODARO, Michael P.; SMITH, Stephen C. **Economic Development** 7ª edição. 2000.